Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9011**

17. Wahlperiode 19. 03. 2012

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Elvira Drobinski-Weiß, Willi Brase, Petra Crone, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/8812 –

Zur Ankündigung einer Kennzeichnung regionaler Lebensmittel

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher an regionalen Lebensmitteln steigt. Nach einer Umfrage der Verbraucherzentrale Hessen e. V. bevorzugen zwei Drittel der Deutschen Lebensmittel aus der Region. Von deren Kauf versprechen sich viele Konsumenten neben kurzen Transportwegen und einer Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe auch besondere Produkteigenschaften wie „mehr Frische". Sie wollen Erzeuger vor Ort stärken und sich dabei gut fühlen.

In den vergangenen Jahren haben sich zahlreiche Regionalvermarktungsinitiativen gegründet, die sich in ihren Regionen für die Vermarktung regionaler Produkte einsetzen. Sie versuchen, regionale Strukturen zu erhalten bzw. wiederzubeleben und heimische Erzeuger und Verarbeiter zu unterstützen.

Vor dem Hintergrund dieses Trends hin zu regionalen Lebensmitteln erweitern viele Lebensmittelhersteller ihr Angebot und werben mit regionalen Herkunfts- und Qualitätsangaben. Einige Bundesländer haben Länderzeichen als eingetragene Marken entwickelt, Supermarktketten haben regionale Eigenmarken eingeführt.

Für die Verbraucherinnen und Verbraucher ist dabei häufig nicht erkennbar, was im Einzelnen hinter dem Regionalmarketing steckt. Teilweise wird auf der Verpackung „aus der Region" angegeben, aber die Region nicht konkret benannt. Unklar bleibt oft, ob die Rohstoffe, die Herstellung oder nur das Rezept aus der Region stammt. Häufig erfolgt nur ein Produktionsschritt in der Region. Eine gesetzliche Definition des Begriffs „Region", Mindeststandards für glaubwürdige Regionalvermarktung oder eine Kontrollinstanz fehlen auf nationaler Ebene.

Im Gegensatz dazu wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 510/2006 auf EU-Ebene die Möglichkeit geschaffen, regionale Spezialitäten mit einem besonderen Qualitätsanspruch zu kennzeichnen. Die Verwendung einer „geschützten Ursprungsbezeichnung" setzt voraus, dass Lebensmittel in einem abgegrenzten geographischen Gebiet erzeugt, verarbeitet und hergestellt wurden. Für die Verwendung einer „geschützten geographischen Angabe" ist eine Verbindung zwischen mindestens einer der Produktionsstufen und der Region erforderlich.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 15. März 2012 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Eine „garantiert traditionelle Spezialität“ setzt eine traditionelle Zusammensetzung des Erzeugnisses oder ein traditionelles Herstellungs- und/oder Verarbeitungsverfahren voraus.

Mit Inkrafttreten der EU-Lebensmittelinformationsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 1169/2011) wird die Herkunftskennzeichnung von Rindfleisch auf frisches Schaf-, Ziegen-, Geflügel- und Schweinefleisch ausgedehnt. Noch offen ist, ob zukünftig der Ort der Geburt, der Aufzucht oder der Schlachtung der Tiere oder alle drei Angaben vorgeschrieben werden. Einzelheiten wird die Europäische Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten festlegen. Darüber hinaus soll auch noch geklärt werden, ob andere Fleischarten und Fleisch als Zutat sowie Milch und Milcherzeugnisse unter die Pflicht zur Kennzeichnung der Herkunft fallen.

Anlässlich der Internationalen Grünen Woche 2012 hat die Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Ilse Aigner, einen Vorschlag zur Kennzeichnung regionaler Lebensmittel angekündigt. Notwendig hierfür seien „klare Kriterien für eine aussagekräftige und verlässliche Regionalkennzeichnung“. Nach einer „eingehenden Prüfung“ sei ein Konzept für ein „Regionalfenster“ entwickelt worden, das „Aussagen zur Rohstoff-Herkunft“ und zum „Ort der Verarbeitung“ für „jede einzelne Zutat“ möglich macht. Die Nutzung des „freiwilligen Regionalfensters“ werde mit einem Zertifizierungs- und Kontrollsystem verbunden.

1. Bis wann möchte die Bundesregierung die Ankündigung von der Bundesministerin Ilse Aigner in die Tat umsetzen?

Das BMELV hatte ein Gutachten in Auftrag gegeben, um Kriterien für eine Regionalkennzeichnung zu entwickeln. Hierbei sind verschiedene Möglichkeiten für verlässliche Regionalkennzeichnungen unter Abwägung der Vor- und Nachteile einander gegenübergestellt worden.

Bundesministerin Ilse Aigner hat sich dafür ausgesprochen, das in dem Gutachten vorgeschlagene Konzept des „Regionalfensters“ weiterzuverfolgen. Dieses Konzept sieht eine freiwillige, von einem Verein getragene Möglichkeit eines Felds zur Herkunftskennzeichnung vor.

Eine Erprobung und Einführung dieses Konzepts durch einen noch zu gründenden Verein soll bis Ende 2012 erfolgen.

2. Zu welchen Ergebnissen kommt die vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) in Auftrag gegebene Studie „Entwicklung von Kriterien für ein bundesweites Regionalsiegel“, und wann wird sie veröffentlicht?

Die Studie stellt verschiedene Szenarien vor und stellt umfassend deren Vor- und Nachteile dar. Die Veröffentlichung erfolgte am 8. März 2012 und kann im Internet unter: www.bmelv.de/regionalsiegel eingesehen werden.

3. Welche regionalen Kennzeichnungen und regionale Vermarktungswege gibt es in Deutschland bisher (bitte auflisten)?

Eine entsprechende Aufstellung kann dem Gutachten (siehe Antwort zu Frage 3) entnommen werden: Kapitel 2 und Übersichtstabelle Regionalinitiativen (Anhang, 13.1).

4. Wurden im Rahmen der o. a. Studie alle regionalen Vermarktungswege im Bundesgebiet erfasst, und konnte somit eine valide Entscheidungsgrundlage unter Berücksichtigung aller relevanten Akteure (Landwirtschaft, Handwerk, Industrie, Handel, Verbraucherinnen und Verbraucher, Regionalvermarktungsinitiativen) mit Hilfe von Potenzialanalysen geschaffen werden?

Bei der Erarbeitung der Studie wurden von den Auftragnehmern alle relevanten Akteure eingebunden. Alle wesentlichen regionalen Vermarktungswege wurden erfasst, so dass von einer validen Entscheidungsgrundlage auszugehen ist.

5. Welche Definition von „Region“ will die Bundesregierung der Kennzeichnung zugrunde legen?

Nach dem Konzept „Regionalfenster“ (siehe Antwort zu Frage 1) muss die Region kleiner als die Bundesrepublik Deutschland und größer als die kommunale Ebene sein. Sie muss von dem Verwender klar benannt und anhand administrativer Grenzen eindeutig definiert sein.

6. Sollen weiterhin Bezeichnungen wie „aus dem Süden“ oder „von der Küste“ möglich bleiben?

Ja, aber ohne nähere Definition nach der Antwort zu Frage 5 sind solche Bezeichnungen nicht tauglich für das Konzept des Regionalfensters.

7. Sollte in der Kennzeichnung und Werbung zwingend die Region genannt werden, aus der die beworbenen Produkte bzw. Zutaten stammen?

Die Anwendung des Regionalfensters erfolgt auf freiwilliger Basis durch Wirtschaftsbeteiligte. Bei der Verwendung muss die Region, aus der das Produkt und seine primäre Zutat (Hauptzutat) stammen, klar definiert sein.

8. Müssen alle Rohstoffe in der Region hergestellt und verarbeitet worden sein oder genügt ein Verarbeitungsschritt oder die bloße Rezeptur als Voraussetzung für die Nutzung der Kennzeichnung?

Bei verarbeiteten Produkten muss die primäre Zutat (Hauptzutat) zu 100 Prozent aus dieser Region stammen. Insgesamt müssen mindestens 50 Prozent des Gesamtgewichts des Produkts aus der Region stammen.

9. Hat das BMELV die Praktikabilität des geplanten Regionalfensters für zusammengesetzte Lebensmittel mit vielen Zutaten geprüft, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Die Prüfung war wesentlicher Bestandteil der Diskussionen mit den Akteuren bei der Erstellung der Studie. Nach Aussage der Beteiligten ist die Praktikabilität gegeben.

10. Welcher Anteil der Zutaten muss für die Vergabe des „Regionalfensters“ bei zusammengesetzen Lebensmitteln aus der Region stammen?

Siehe Antwort zu Frage 8.

11. Inwieweit hat das BMELV die Anwendung des geplanten „Regionalfensters“ für frische Produkte/Monoprodukte ohne Verpackung (sog. lose Ware) geprüft?

Die Prüfung erfolgte bei der Erstellung der Studie durch die Auftragnehmer; im Übrigen siehe Antwort zu Frage 9.

12. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Herkunft von regionalen Lebensmitteln in der gesamten Kette von der Erzeugung bis zum Endprodukt dokumentiert werden sollte, und wenn ja, wie soll dies ausgestaltet werden?

Eine Regionalkennzeichnung ist nach Auffassung der Bundesregierung nur vertrauenswürdig, wenn die Herkunft systematisch kontrolliert und dokumentiert wird. Vorgesehen ist ein risikoanalysebasiertes mehrstufiges Zertifizierungs- und Kontrollsystem. Die Einzelheiten werden im weiteren Verfahren bis Ende 2012 festgelegt.

13. Soll zusätzlich zur regionalen Herkunft die Einhaltung besonderer Qualitätskriterien verlangt werden?

    Wenn ja, welche?

Zentrales Element der Regionalkennzeichnung ist die transparente, klare und wahre Herkunftskennzeichnung. Weitere Kriterien sind möglich, aber nicht originäre Bestandteil des Regionalfensters.

14. Wie hoch muss der Anteil an heimischen Futtermitteln sein, damit ein tierisches Erzeugnis als „regionales Lebensmittel“ gekennzeichnet werden darf?

Der Eigenschaft eines tierischen Erzeugnisses als „regional“ liegt nach dem Konzept „Regionalfenster“ (siehe Antwort zu Frage 1) der Ort der Mast, der Schlachtung und Verarbeitung zugrunde. Siehe hierzu auch Antwort zu den Fragen 24 und 25.

15. Sollen – entsprechend einer Forderung des Bundesverbandes der Regionalbewegung e. V. – nur Lebensmittel gekennzeichnet werden, die nach dem EG-Gentechnik-Durchführungsgesetz ohne Gentechnik erzeugt und verarbeitet wurden?

Das „ohne Gentechnik-Zeichen“ kann freiwillig zusätzlich zu dem Regionalfenster benutzt werden (siehe auch Antwort zu Frage 13).

16. Soll auch die Vermarktung überwiegend in der Herstellungsregion stattfinden, um das Kennzeichen nutzen zu können?

Für die Verwendung des Regionalfensters ist die Herkunft der Zutaten entscheidend, nicht das Absatzgebiet. Vorrangig soll den Verbrauchern Klarheit und Wahrheit über die regionale Herkunft der Produkte vermittelt werden.

17. Soll die Zahlung von Gewerbesteuern in der Region Voraussetzung für die Nutzung des Kennzeichens sein?

Nein.

18. Wie sollen die Voraussetzungen zur Nutzung des „Regionalfensters“ verbindlich gemacht werden?

    Plant die Bundesregierung, die Regionalkennzeichnung gesetzlich zu verankern, soll eine Vereinssatzung erarbeitet werden oder welche anderen Regelungen hat die Bundesregierung bisher ins Auge gefasst?

Die Anwendung des „Regionalfensters“ wird freiwillig sein. Eine gesetzliche Regelung ist nicht vorgesehen. Wer das Regionalfenster anwendet, muss sich an die in einer noch zu vereinbarenden Satzung zugrunde gelegten Anforderungen halten.

19. Wie wird die Kontrolle der Regionalkennzeichnung gewährleistet?

    Ist ein von den Anbietern unabhängiges Kontrollsystem geplant, und wenn ja, wie soll es ausgestaltet werden?

Ohne ein gut abgesichertes Kontrollsystem kann das Regionalfenster seinen Ansprüchen nicht gerecht werden. Daher soll ein unabhängiges mehrstufiges Kontrollsystem eingerichtet werden. Die konkrete Ausgestaltung war nicht Gegenstand der Studie. Sie wird enger Zusammenarbeit der Akteure unter Einbezug der Erfahrungen aus bestehenden Kontroll- und Zertifizierungssystemen in den nächsten Monaten festgelegt.

20. Wie will die Bundesregierung der Kritik des Bundesverbandes der Regionalbewegung e. V. begegnen, ein dreistufiges Kontrollsystem führe zu hohen Kosten und hohem bürokratischen Aufwand insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU)?

Ein Kontrollsystem muss seiner Aufgabe gerecht werden, und die Richtigkeit der Aussagen kontrollieren. Die Kosten und der bürokratische Aufwand sollen möglichst niedrig gehalten werden, auch durch Ausnutzung von Synergieeffekten und einer sachgerechten Risikobasierung.

21. Soll das „Regionalfenster“ sowohl für Markenhersteller, Eigenmarken des Lebensmitteleinzelhandels, Industrie und KMU als auch für Regionalvermarktungsinitiativen gelten?

    Wenn ja, wie soll eine weitere Verschiebung des Marktgleichgewichtes zuungunsten der KMU vermieden werden?

Jeder, der die Voraussetzungen erfüllt, kann das Regionalfenster verwenden. Nur dadurch kommt eine große Markttransparenz von regionalen Produkten zustande. Entscheidend ist die Wahrhaftigkeit und die Transparenz der Aussagen.

22. Welche Sanktionen sind bei Verstößen gegen die Nutzungsbedingungen des Regionalfensters geplant?

Unbeschadet der Bestimmungen zum Schutz vor Irreführungen und deren Bewehrung, können Sanktionen innerhalb eines freiwilligen und auf privatrechtlicher Grundlage errichteten Systems ausschließlich privatrechtlicher Natur sein. Entsprechende Festlegungen erfolgen zusammen mit der Erarbeitung des Zertifizierungs- und Kontrollsystems in den nächsten Monaten. (siehe auch Antworten zu den Fragen 19 und 20).

23. Was unternimmt die Bundesregierung, um die bestehenden Kennzeichnungsmöglichkeiten auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 510/2006 und der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 bei Erzeugern und Verbrauchern besser bekannt zu machen?

    Welche Haushaltsmittel sind dafür vorgesehen?

Es ist vorgesehen, nach Abschluss der derzeit laufenden Verhandlungen auf EU-Ebene hier verstärkt Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des bestehenden Haushaltstitels des BMELV zu betreiben. Zusätzliche Haushaltsmittel sind nicht vorgesehen.

24. Befürwortet die Bundesregierung eine Ausweitung der EU-Herkunftskennzeichnung auch auf Fleisch als Zutat und Milch sowie Micherzeugnisse?

    Wenn ja, welche Initiativen auf EU-Ebene hat die Bundesregierung bisher ergriffen, um sich hierfür einzusetzen?

25. Sollte nach Auffassung der Bundesregierung zukünftig der Ort der Geburt, der Aufzucht oder der Schlachtung der Tiere oder alle drei Angaben auf EU-Ebene vorgeschrieben werden?

Die Fragen 24 und 25 werden gemeinsam beantwortet.

Die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel enthält zur Regelung der Herkunftskennzeichnung mehrere Prüfaufträge der Europäischen Kommission. So hat sie bis zum 13. Dezember 2013 einen Bericht auf der Grundlage einer Folgenabschätzung zu der verpflichtenden Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts von Fleisch, das als Zutat verwendet wird, vorzulegen. Sie kann diesem Bericht Legislativvorschläge beifügen. Ebenso ist die Europäische Kommission gehalten, bis zum 13. Dezember 2014 einen Bericht auf der Grundlage einer Folgenabschätzung, ggf. verbunden mit Legislativvorschlägen, zur verpflichtenden Herkunftskennzeichnung (Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts) von Milch und Milcherzeugnissen vorzulegen. Diese Berichte müssen bestimmte, in Artikel 26 Absatz 7 der EU-Verordnung genannte Faktoren berücksichtigen, u. a. die Notwendigkeit der Information der Verbraucher, die Praktikabilität, eine Kosten-Nutzen-Analyse und eine Prüfung der rechtlichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt und den internationalen Handel. Es müssen WTO-regelkonforme Lösungen gefunden werden.

In Bezug auf Fleisch bzw. Fleisch als Zutat muss die Europäische Kommission in den Berichten und Folgenabschätzungen u. a. prüfen, welche Optionen es für die Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts gibt, insbesondere in Bezug auf die Angabe des Geburts-, Aufzucht- und Schlachtorts. Die Bundesregierung setzt sich für solche Angaben ein, bei denen Aufwand und Nutzen für die

Verbraucher und die Unternehmen – insbesondere kleine und mittlere Unternehmen – in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

Die Berichte der Europäischen Kommission mit den geforderten eingehenden Analysen bleiben abzuwarten.

26. Ist das Vorhaben eines „Regionalfensters“ nach Auffassung der Bundesregierung mit EU-Recht vereinbar, insbesondere mit der Verordnung (EG) Nr. 510/2006 und der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011?

Nach Aussage des Gutachtens:

Ja; dies kann jedoch erst abschließend entschieden werden, wenn das endgültige Konzept besteht.

27. Wäre eine Förderung des Regionalfensters durch die Bundesregierung mit EU-Beihilferecht vereinbar, insbesondere im Hinblick auf die so genannte Buy-irish-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs?

Vorab wird darauf hingewiesen, dass die europarechtliche Zulässigkeit einer staatliche Beihilfe abschließend nur in Bezug auf eine konkrete Maßnahme beurteilt werden kann. Allgemein gilt, dass Absatzfördermaßnahmen grundsätzlich nur für in Anhang I des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) aufgeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse (sog. Anhang I-Produkte) zulässig sind, nicht aber für sonstige Erzeugnisse. Für andere Erzeugnisse können Beihilfen allenfalls als De-minimis-Beihilfen, d. h. in Höhe von bis zu 200 000 Euro in drei Jahren, gewährt werden.

Staatliche Beihilfen für Absatzfördermaßnahmen für Anhang I-Produkte sind des Weiteren nur dann zulässig, wenn die Werbemaßnahme Qualitätserzeugnisse betrifft und nicht auf die Erzeugnisse bestimmter Unternehmen ausgerichtet ist. Qualitätserzeugnisse sind u. a. Erzeugnisse, die die Kriterien eines nationalen oder regionalen Gütezeichens erfüllen. Voraussetzung für ein nationales oder regionales Gütezeichen ist, dass dessen Anforderungen an die Produkte über dem gesetzlichen Standard liegen. Auf den Ursprung der Produkte darf nur mit untergeordnetem Charakter hingewiesen werden. Vorbehaltlich der Ausführungen in Satz 1 bestehen daher aus beihilferechtlicher Sicht erhebliche Zweifel, ob die Förderung eines Regionalfensters aus dem Haushalt des BMELV beihilferechtlich zulässig wäre.

28. Plant die Bundesregierung, das Regionalfenster durch eine Aufklärungskampagne bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern bekannt zu machen?

    Wenn ja, welche Kosten werden hierfür veranschlagt?

Nein.

29. Hat die Bundesregierung durch verbraucherbezogene Forschung untersuchen lassen, ob das Regionalfenster für den durchschnittlichen Verbraucher verständlich ist?

    Wenn nein, warum nicht?

Nein, diese Frage wurde im Rahmen der Studie nicht untersucht. Bei der bevorstehenden Ausgestaltung des Regionalfensters werden Vertreter der Verbrau-

cher mit einbezogen, auch um die Verständlichkeit des Regionalfensters gegenüber den Verbrauchern sicherzustellen.

30. Wie will die Bundesregierung der zunehmenden Zahl an Gütesiegeln und Kennzeichnungen (Bio-Siegel, Tierwohl-Siegel, Regionalfenster usw.) begegnen?

    Ab wann sind Verbraucherinnen und Verbraucher durch die zunehmende Menge an Gütesiegeln und Kennzeichnungen aus Sicht der Bundesregierung überfordert?

Die Verbraucherinnen und Verbraucher schätzen Siegel als eine gebündelte Information. Siegel beeinflussen Kaufentscheidungen vor allem, wenn sie Vertrauen erwecken und Aspekte betreffen, die dem Käufer wichtig sind.

Siegel und zeichenähnliche Aussagen sollen auf besondere Qualitäten hinweisen. In einer Marktwirtschaft dürfen Anbieter ihre Waren frei anbieten und besondere Qualitäten herausstellen.

Um einem Wildwuchs an Auslobungen und dem Risiko der Irreführung zu begegnen, sind aussagekräftige, verlässliche und aus Verbrauchersicht überschaubare Kennzeichen vonnöten. Vorzugsweise sollten ambitionierte und funktionierende Siegel genutzt, weiterentwickelt oder integriert werden, statt neue parallele Siegel zu schaffen. Die Bundesregierung fördert Informationen über Zertifizierungssysteme und Label. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Datenbank www.label-online.de, bei der sich Verbraucherinnen und Verbraucher über einzelne Kennzeichen und ihre Qualität informieren können, das Forum Fairer Handel sowie die Förderung von themenspezifischen Internetplattformen (zum Beispiel „Aktiv gegen Kinderarbeit“).

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333